



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 poz. 567 oraz z 2013 r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 312/XLI/2013 Rady Miejskiej Sierpca z dnia 24 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Sierpc – Zachód, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 15, 22 i 30 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*obszary stanowisk archeologicznych*”;
- § 12 ust. 2 uchwały;
- § 18 pkt a ppkt d uchwały, w brzmieniu: „*(...) pod warunkiem uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na ten cel*”;
- § 18 pkt b ppkt a, § 18 pkt c ppkt b, § 18 pkt e ppkt a, § 18 pkt f ppkt a tiret drugie, § 18 pkt g ppkt a uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci*”;
- § 18 pkt g ppkt c uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez właściciela sieci*”;
- § 18 pkt i ppkt d uchwały;
- § 19 ust. 1 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) stały (...)*”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Sierpca na sesji w dniu 24 kwietnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr 312/XLI/2013 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Sierpc – Zachód.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących

możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem uchwalony plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania, określone w ustawie o p.z.p.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winien odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 1 uchwały: „*Dla zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania sieci infrastruktury technicznej oraz zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego należy zachować strefy bezpieczeństwa od napowietrznych sieci elektroenergetycznych 15kV – 7,5 m na każda stronę od osi linii, w których obowiązują szczególne warunki prowadzenia prac budowlanych zgodnie z wymogami przepisów odrębnych. W granicach stref wyklucza się lokalizację obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi oraz zakazuje się wprowadzania nasadzeń zielenią wysoką”.*

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że nie zostały na nim określone strefy bezpieczeństwa od napowietrznych sieci elektroenergetycznych 15 kV, o których mowa w ww. ustaleniach uchwały. Zarówno w § 7 uchwały, jak i na rysunku planu, brak jest ustaleń dotyczących oznaczenia strefy bezpieczeństwa tych linii, o których mowa w § 19 ust. 1 uchwały, co stanowi o braku powiązania rysunku planu z jego tekstem (wymóg § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 19 ust. 1 uchwały wynika, że w ww. strefach wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na stały pobyt ludzi, przy czym w planie przeznacza się m.in. tereny pod zabudowę mieszkaniową: jednorodzinną, wielorodzinną oraz pod zabudowę wielorodzinną z usługami. Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4

ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Za niezgodnie z prawem, zdaniem organu nadzoru, uznać również należy ustalenia planu, o których mowa w:

- § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały, ustalających jako obowiązujące oznaczenie graficzne ustaleń planu, oznaczenie „obszarów stanowisk archeologicznych”;
- § 12 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*W obszarach stanowisk archeologicznych: 1) wszelkie projektowane działania, związane z zagospodarowaniem terenu lub zabudową muszą być zgłoszone właściwym służbom ochrony zabytków (Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków); 2) obowiązuje przeprowadzenie badań archeologicznych, wyprzedzających przystąpienie do realizacji ewentualnych projektowanych zamierzeń i inwestycji, lub nadzorów archeologicznych nad ziemnymi pracami budowlanymi wykonywanymi w trakcie ich realizacji w zakresie uzgodnionym z właściwymi służbami ochrony zabytków*”;
- § 18 pkt a ppkt d uchwały, w brzmieniu: „*w przypadku braku możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg dopuszcza się ich lokalizację w pasie pomiędzy linią rozgraniczającą drogi i linią zabudowy, oraz jeśli wynika to z racjonalności przyjmowanych rozwiązań, na pozostałym terenie działek, pod warunkiem uzyskania prawa do dysponowania nieruchomością na ten cel*”;
- § 18 pkt b ppkt a, § 18 pkt c ppkt b, § 18 pkt e ppkt a, § 18 pkt f ppkt a tiret drugie, § 18 pkt g ppkt a uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci*”;
- § 18 pkt g ppkt c uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach określonych przez właściciela sieci*”;
- § 18 pkt i ppkt d uchwały, w brzmieniu: „*lokalizacja masztu o wysokości przekraczającej 50,0 m od poziomu terenu wymaga zgłoszenia właściwym jednostkom organizacyjnym wojska celem ustalenia sposobu oznakowania przeszkodowego*”.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. Tymczasem przytoczone powyżej ustalenia § 7 ust. 1 pkt 6 i § 12 ust. 2 uchwały, w zakresie zasad ochrony zabytków, nie spełniają powyższych warunków.

W § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały ustalono, że obowiązującym oznaczeniem graficznym ustaleń planu jest oznaczenie „obszarów stanowisk archeologicznych”. Powyższe ustalenie stanowi przekroczenie kompetencji Rady Miejskiej Sierpca. Organ stanowiący gminy nie jest organem upoważnionym do ustanawiania obszarów stanowisk archeologicznych, a jedynie do ustalania w planie miejscowym **stref ochrony konserwatorskiej** obejmującej, ustanowione na podstawie decyzji wydanej przez właściwego konserwatora zabytków, zabytki archeologiczne.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. nie obejmuje możliwości umieszczania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uregulowań kwestii związanych z koniecznością „zgłoszenia” właściwym służbom ochrony zabytków wszelkich projektowanych działań związanych z zagospodarowaniem terenu lub zabudową w strefach ochrony konserwatorskiej,

niewłaściwie nazwanych w uchwale „*obszarami stanowisk archeologicznych*” (vide § 7 ust. 1 pkt 6, § 12 ust. 1 i 2 uchwały).

W związku z przedstawionym uregulowaniami, organ nadzoru, wskazuje, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących „na obszarze stanowiska archeologicznego wyznaczonego w planie”.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje również możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z obowiązkiem przeprowadzenia badań archeologicznych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miejska Sierpca nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku projektowanych działań związanych z zagospodarowaniem terenu lub zabudową na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Nałożenie przez Radę Miejską Sierpca obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w obrębie stanowiska archeologicznego (§ 12 ust. 2 pkt 2 uchwały), stanowi przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

W tym konkretnym przypadku kwestionowane, przez organ nadzoru, zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których

mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w art. 36 ust. 1 stanowi, że pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (pkt 1) oraz prowadzenie badań archeologicznych (pkt 5).

Również, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, *„Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków”*.

Za niedopuszczalne należy również uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały Rady Miejskiej Sierpca, na uczestników procesu budowlanego, dodatkowych wymogów związanych z dokonywaniem dodatkowych uzgodnień, bądź też „uzależniających” możliwość realizacji inwestycji od stanowiska, często bliżej nie określonych organów, czy instytucji.

W drodze przytoczonych powyżej zapisów: § 18 pkt a ppkt d, § 18 pkt b ppkt a, § 18 pkt c ppkt b, § 18 pkt e ppkt a, § 18 pkt f ppkt a tiret drugie, § 18 pkt g ppkt a, § 18 pkt g ppkt c, § 18 pkt i ppkt d uchwały, do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzono ustalenia warunkowe tj. obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń warunkowych. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, w tym zakresie. Zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Sierpca, musi

mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną Radzie Miejskiej Sierpca kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad uzbrojenia w infrastrukturę techniczną.

Rada Miejska Sierpca podejmując przedmiotową uchwałę, na potrzeby planu miejscowego, zdefiniowała m.in. pojęcie „*inwestycji celu publicznego*” – ustalenia zawarte w § 5 ust. 1 pkt 22 uchwały, w brzmieniu: „*(...) należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, stanowiące realizację celów, o których mowa w przepisach odrębnych dotyczących gospodarki nieruchomościami (art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 253 z późn. zm.)*”, która stanowi modyfikację zawartą w ustawie o p.z.p. „*legalnej definicji*”.

Tymczasem z art. 87 Konstytucji RP, wynika hierarchiczność źródeł prawa. W ustępie pierwszym tego przepisu zawarte jest stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast w ustępie drugim zawarte jest stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z przytoczonego, na wstępie niniejszego uzasadnienia, art. 94 Konstytucji, wynika jednoznacznie, że to m.in. organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, zaś zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego wynika z ustawy o p.z.p., w szczególności zaś z art. 3 ust. 1, a także art. 4 ust. 1 tejże ustawy.

W art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie „*inwestycji celu publicznego*” (art. 2 pkt 5 ustawy). Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładania literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Co więcej Rada Miejska Sierpca, w podjętej uchwale zdefiniowała również pojęcia:

- „urządzeń infrastruktury technicznej” – ustalenia zawarte w § 5 ust. 1 pkt 30 uchwały, w brzmieniu: „(...) należy przez to rozumieć zlokalizowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne, z wyłączeniem przyłączy do obiektów budowlanych”;
- „wysokości budynku” – ustalenia w § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „(...) należy przez to rozumieć wysokość budynku mierzoną od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części do górnej płaszczyzny stropu bądź najwyższej położonej krawędzi stropodachu nad najwyższą kondygnacją użytkową, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, albo do najwyższej położonej górnej powierzchni innego przekrycia”.

Tymczasem, stosownie do ustaleń zawartych w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem”, co oznacza, iż organ uchwałodawczy, nie był również upoważniony do dokonywania modyfikacji definicji określonych w przepisach odrębnych. Definicja „budowy infrastruktury technicznej” zawarta bowiem została w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Natomiast sposób pomiaru „wysokości budynku” określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W tej sytuacji uznać należy, że również w odniesieniu do tych definicji dokonano modyfikacji.

Zdaniem organu nadzoru, podobnie jak w przypadku pojęć zdefiniowanych w ustawie o p.z.p. dokonywanie modyfikacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego definicji zawartych w przepisach powszechnie obowiązujących, możliwe jest jedynie w warunkach wyraźnego upoważnienia ze strony ustawodawcy.

Poprzez podjęcie omawianej uchwały doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., dającego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, we wskazanym wyżej zakresie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 312/XLI/2013 Rady Miejskiej Sierpca z dnia 24 kwietnia 2013 r., w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 15, 22 i 30 uchwały.
- § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „obszary stanowisk archeologicznych”;
- § 12 ust. 2 uchwały;
- § 18 pkt a ppkt d uchwały, w brzmieniu: „(...) pod warunkiem uzyskania prawa do dysponowania nieruchomościami na ten cel”;
- § 18 pkt b ppkt a, § 18 pkt c ppkt b, § 18 pkt e ppkt a, § 18 pkt f ppkt a tiret drugie, § 18 pkt g ppkt a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci”;
- § 18 pkt g ppkt c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez właściciela sieci”;
- § 18 pkt i ppkt d uchwały;
- § 19 ust. 1 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Radzie Miejskiej Sierpca, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, że uchwała Nr 312/XLI/2013 Rady Miejskiej Sierpca z dnia 24 kwietnia 2013 r. narusza przepisy § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zaś z ustaleń § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika, że ustalenia w tym zakresie, powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami. Ponadto, na podstawie § 4 pkt 9 lit. b tego rozporządzenia, ustalenia projektu planu miejscowego powinny zawierać określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Uchwała nie spełnia ww. wymogów, nie określa bowiem, parametrów dróg (oprócz szerokości w liniach rozgraniczających) oraz parametrów sieci infrastruktury technicznej, jak również nie zawiera ustaleń w zakresie powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), czego brak w przedmiotowej uchwale.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski

